

Há futuro para a política social europeia?

28 de Novembro de 2011

Instituto Europeu da Faculdade de Direito (UL)

Pedro Adão e Silva (ISCTE-IUL)

Há futuro para a política social europeia?

- ◉ Como chegámos até aqui?
- ◉ Onde é que nos encontramos?
 - Portugal e europeização das políticas sociais
 - Constrangimentos à integração da política social
- ◉ Um caminho com futuro

Como chegámos até aqui?

- O modelo social europeu no debate público:
 - Elemento positivo e vantagem comparativa europeia

vs

- Responsável pelos défices competitivos dos países europeus

Como chegámos até aqui?

- Para além da retórica política e normatividade, uma realidade complexa que dificultou a integração

Como chegámos até aqui?

- Diversidade política e institucional
 - Entre três e cinco regimes de Estado Providência
- Competências essenciais mantiveram-se nacionais
 - Políticas sociais confundem-se com a formação do Estado-nação e processo de democratização
 - Mecanismo privilegiado para a distinção política

Como chegámos até aqui?

- Obstáculos de base nacional foram acentuados pelas escolhas iniciais na integração:
 - Construção de comunidade económica com alguma integração política, de forma a garantir paz
 - Dimensões sociais respondiam ao risco de ‘dumping’
 - E visavam remover obstáculos à criação mercado único
- Tratados reflectiram esta ‘assimetria constitucional’
 - Maiorias necessárias à integração social mais exigentes

Como chegámos até aqui?

- Obstáculos iniciais mantêm-se:
 - é impossível falar de um modelo social europeu partilhado e integrado
- Mas a política social europeia já não ocupa o estatuto de ‘Cinderela’:
 - onde boas intenções e grandes princípios coexistiam com pouca acção

Como chegámos até aqui?

- Políticas sociais mantêm-se competência dos Estados-membros
- Vínculo doméstico coexiste com um sistema europeu de vários níveis
 - Estados Providência de base nacional transformaram-se em entidades semi-soberanas
 - Funções redistributivas mantiveram-se nacionais; Funções reguladores foram europeizadas

Onde nos encontramos?

- ◎ Escolha de caminhos alternativos:
 - Menor centralidade do ‘método comunitário’
 - Investimento na disseminação de um legado cognitivo através de soft-law (promovido inicialmente por Delors)
 - Culminou na Estratégia de Lisboa:
 - Um objectivo político
 - Um objectivo estratégico
 - Um método comum

Onde nos encontramos?

- ◉ Qual foi a capacidade da soft-law para europeizar as políticas sociais domésticas?
- ◉ Que tipo de efeitos é possível identificar?
- ◉ Assistiu-se a um processo de convergência ou a incorporação nacional das pressões europeias foi assimétrica?

Onde nos encontramos?

- As virtualidades da soft-law
 - desenvolver um modelo social europeu através de um conjunto de objetivos negociados;
 - natureza fracamente vinculativa, o potencial passa pela capacidade de promover a ‘aprendizagem social’

Onde nos encontramos?

- ◉ O que é que aconteceu de facto?
 - Europeização ‘soft-law’ foi eficaz na reformatação do quadro cognitivo nacional, promovendo determinadas formas para implementar políticas sociais
 - Aconteceu mais em áreas previamente expostas à influência/constrangimentos europeus – capacidade de materializar pressões suaves
 - Impacto centrou-se mais na melhoria das condições institucionais e políticas domésticas para reformar as políticas públicas do que em mecanismos de aprendizagem suave assentes na partilha de boas práticas entre pares

Onde nos encontramos?

- ◉ Dois conjuntos de mecanismos eficazes de disseminação da PSE
 - papel “capacitador institucional” das políticas europeias
 - Através de mecanismos de ‘blame avoidance’
 - Através da “oferta” de um racional para as reformas nacionais
 - lógicas de redistribuição de poder tipicamente associadas a pressões exógenas de entidades supra-nacionais
 - Gera amplificadores selectivos

Constrangimentos à integração social hoje

- ◉ Constrangimentos do passado, que se pensava ultrapassados, regressaram, combinando-se com novos constrangimentos
 - crise económica e financeira.
 - fragmentação da paisagem política europeia
 - vagas sucessivas de alargamento
 - trade-off mais ou menos implícito entre alargamento e aprofundamento da integração para além do mercado único

Constrangimentos à integração social hoje

◉ Vários efeitos:

- reforço de alguns dos obstáculos tradicionais ao desenvolvimento de uma política social comum
- degradação progressiva dos equilíbrios políticos nas áreas sociais
- no contexto do terceiro pilar (i.e. a europeização através da ‘soft-law’), crescente fragmentação de processos
 - associada uma crescente invisibilidade nacional das estratégias europeias

Um caminho para o futuro

- ⊙ Será que a dimensão destes constrangimentos torna inviável qualquer tipo de papel consequente para a União Europeia nas políticas sociais dos Estados membros?

Um caminho para o futuro

- ◉ Aos momentos de grande incerteza corresponderam sistematicamente janelas de oportunidade para alterar as políticas europeias:
 - umas vezes no sentido de uma maior europeização das políticas nacionais, noutras iniciando processos de re-nacionalização

Um caminho para o futuro

- ◉ a experiência dos últimos anos aponta no sentido da re-nacionalização, tal não implica que abduquemos de contrariar a tendência recente.
 - requer uma combinação adequada de realismo com reconhecimento quer do que falhou, quer do que se revelou eficaz, nomeadamente desde 2000

Um caminho para o futuro

- ⦿ os tempos não estão para grandes proclamações sobre a superioridade normativa de um hipotético modelo social europeu ou que apontem no sentido de harmonizar políticas sociais à imagem do que acontece noutras áreas de políticas.

Um caminho para o futuro

- ◉ Os sucessivos planos de resgate revelam um elemento positivo
 - U.E. continua a ter grande capacidade para formatar as agendas nacionais:
 - Estados membros devem fazer o possível por reflectir as suas preferências domésticas no nível comunitário
 - Como no passado, servirá para capacitar institucionalmente os Estados membros para levarem a cabo reformas que, sem o papel legitimador e de “recurso de poder” da Europa, dificilmente seriam capazes de implementar

Um caminho para o futuro

- O modo como os mecanismos suaves associados à Estratégia de Lisboa se revelaram mais eficazes na europeização das políticas – capacitação institucional e redistribuição de poder – deve levar a que se potencie essas dimensões:
 - Implica algum regresso ao inter-governamentalismo ou, pelo menos, a coligações de geometria variável entre Estados-membros e a Comissão.

Um caminho para o futuro

- ◉ Contrariar a perda de saliência dos processos
 - forma mais eficaz de criar *momentum* e trazer de novo as áreas sociais para o topo da agenda política europeia passa por:
 - encontrar um objectivo programático que, sendo mobilizador, permita conciliar perspectivas políticas eventualmente divergentes
 - Ex. a etiqueta ‘flexigurança’, ao combinar institucionalização da negociação com um equilíbrio entre protecção social e adaptabilidade

Um caminho para o futuro

- ⊙ Recuperar o segundo pilar da política social europeia.
 - ideia de diálogo social autónomo e bipartido permitiria ao mesmo tempo:
 - reintroduzir a negociação como estratégia eficaz para ultrapassar bloqueios que as economias políticas europeias enfrentam
 - mas, também, fazê-lo de modo diferenciado
 - diálogo social ao nível intermédio, para além do de base nacional, mas que não implicasse concertação a 27
 - progressão em *clusters*:
 - pode ser vista como um passo para a fragmentação interna,
 - é talvez a única forma exequível de contrariar uma tendência forte para a re-nacionalização das questões sociais, designadamente em áreas mais “duras” das políticas sociais, como seja a das pensões ou da regulação laboral.

Um caminho para o futuro

- ◉ Regresso do método comunitário em áreas onde foi pouco mobilizado
 - Pequenos passos
 - formação de activos continua a ser um eixo central quer para a competitividade das economias europeias, quer para a própria coesão social
 - avançar através da instituição de um direito a um mínimo comum, por exemplo, através da fixação de um número de horas por ano para formação dos activos
 - em lugar desse mínimo assentar num instrumento vinculativo, que não apenas seria difícil de fazer aprovar, como enfrentaria problemas na implementação,
 - poderia assentar em acordos entre parceiros sociais, ainda que diferenciados para conjuntos de países

Um caminho para o futuro

- ◉ níveis de desigualdade continuam a ser uma das debilidades estruturais do espaço europeu
 - coexistem com incapacidade da União para desenvolver respostas comuns ou, no mínimo, para concertar diagnósticos e boas soluções
 - temos hoje diversas abordagens e indicadores
 - com recolha e publicitação com periodicidade objectivamente distante do tempo das políticas públicas
 - Explorar-se a hipótese de criar uma linha de pobreza absoluta europeia, operacionalizada em paridades de poder de compra

Conclusão

- ◉ M.S.E. entre uma normatividade excessiva e uma realidade feita de pequenos passos
- ◉ Capacidade de reforçar a capacidade institucional dos Estados Membros e redistribuir recursos de poder
- ◉ Combinação de novos e velhos constrangimentos
- ◉ Caminho de incrementalismo:
 - Assente na maximização das potencialidades da trajectória
 - Diálogo social e inter-governamentalismo em clusters